

Le rôle des urbanistes dans l'aménagement des communautés résidentielles

Un modèle viable pour la gouvernance locale en Chine ?

Liao Liao, Chong Zhang et Jianfeng Feng

Traducteur : Camille Richou



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/10403>

ISSN : 1996-4609

Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 1 septembre 2019

Pagination : 60-66

ISSN : 1021-9013

Référence électronique

Liao Liao, Chong Zhang et Jianfeng Feng, « Le rôle des urbanistes dans l'aménagement des communautés résidentielles », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2019-3 | 2019, mis en ligne le 01 septembre 2019, consulté le 28 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/10403>

© Tous droits réservés

Le rôle des urbanistes dans l'aménagement des communautés résidentielles : un modèle viable pour la gouvernance locale en Chine ?

LIAO LIAO, CHONG ZHANG ET JIANFENG FENG

RÉSUMÉ : La gouvernance participative est devenue un mode de gouvernance prédominant dans le monde depuis les années 1990, y compris dans des contextes non démocratiques. En novembre 2002, la notion de gouvernance participative a été intégrée par les autorités chinoises à l'issue du 16^e Congrès national du Parti communiste chinois (PCC). Depuis 2010, de nombreuses expériences de gouvernance participative, allant de la gestion du budget à la planification, ont été mises en œuvre en Chine. Cet article étudie le développement spécifique de la gouvernance participative en Chine à travers le rôle des urbanistes. Il aborde dans un premier temps le contexte du développement de la participation publique au niveau local, tout en analysant l'émergence de la planification participative et ses implications. Il examine ensuite le rôle des urbanistes dans la planification participative. L'article est plus particulièrement consacré à l'évolution de la gouvernance locale, et notamment au cas de la gouvernance communautaire, dans les communautés résidentielles. Dans les dernières parties, l'article analyse le rôle de médiateur des urbanistes dans la participation et détaille les approches plus théoriques du modèle. Il discute en conclusion des expériences participatives chinoises.

MOTS-CLÉS : Participation, gouvernance communautaire, urbanistes, urbanisme.

Introduction

En octobre 2017, le 19^e Congrès national du PCC a souligné l'importance d'un renforcement de la gouvernance sociale en Chine par la promotion de deux facteurs principaux : la participation du public (*gongzhong canyu* 公眾參與) et le rôle des organisations sociales (*shehui zuzhi* 社會組織). Cependant, compte tenu de la trajectoire historique chinoise caractérisée par une administration centralisée et le système des *danwei* (單位), dans le cadre d'une économie planifiée et d'un régime autoritaire, la société restait « encadrée » par des organisations parrainées par l'État (voir le modèle « corporatiste » d'Unger et Chan, 1996 ; voir aussi Audin et Doyon 2019). À partir de la fin des années 1990, la « communauté » urbaine (*shequ* 社區), c'est-à-dire l'unité résidentielle de base dans les villes, est devenue un lieu d'expérimentation de la gouvernance. Des comités de résidents ont été créés et se sont vu conférer une autonomie et des responsabilités accrues dans ces communautés, assistant ainsi les gouvernements locaux en tant qu'unités de base de la gestion des fonctions politiques et sociales des villes (Bray 2006 ; Heberer et Gobel 2011 ; Hoffman 2014). Pour faciliter des interactions dynamiques entre ces communautés et les différents niveaux de gouvernement, une attention accrue a été accordée à la participation publique des citoyens et des organisations sociales.

Après deux décennies d'urbanisation accélérée, les zones urbaines

chinoises couvrent aujourd'hui 40 941 kilomètres carrés et comptent une population de plus de 450 millions d'habitants¹. Dans ce contexte, la demande de développement des services publics urbains s'est accrue, tandis que la qualité de ces services s'est vue examinée de toujours plus près par les citoyens tout comme les organisations sociales.

Ainsi, l'exploration de nouveaux modes de développement urbain et l'incitation des communautés résidentielles à créer de nouvelles dynamiques sont devenues des enjeux clés de la gouvernance urbaine chinoise. Ces dernières années, diverses expériences ont été menées : des réunions et autres formes de participation publique du niveau central au niveau local, une participation publique aux évaluations environnementales, et la formation de comités de décision (Zhang 2016) ; par exemple, les projets de rénovation urbaine dans la ville de Canton doivent désormais être discutés lors de réunions publiques avant leur mise en œuvre, et les évaluations environnementales sont publiées par le gouvernement provincial du Guangdong² pour impliquer les citoyens locaux.

1. « 城市更新：讓城市更優雅的成長 » (Chengshi gengxin: rang chengshi geng youya de chengzhang, Rénovation urbaine : pour une croissance harmonieuse des villes), *The Qijiang of Chongqing Construction Network*, 15 novembre 2017, http://cxjw.cqj.gov.cn/zxd/news/2017-11/1882_101190.shtml (consulté le 19 juillet 2018).
2. 廣東省生態環境廳公眾網 (Guangdong sheng shengtai huanjing ting gongzhong wang, Département de l'écologie et de l'environnement de la province du Guangdong), <http://gdee.gd.gov.cn/> (consulté le 12 août 2019).

Bien que la participation publique soit encouragée en Chine, son impact reste limité. Celle-ci est essentiellement guidée par les autorités, et les politiques gouvernementales sont généralement définies à partir d'une prise en compte restreinte des opinions exprimées. Bien que la participation publique à la planification urbaine ait été inscrite pour la première fois en Chine dans les lois sur la planification urbaine et rurale de 2008, la mise en œuvre de ces lois reste problématique. La communauté résidentielle étant désormais considérée comme l'unité de base pour la gestion des fonctions politiques et sociales des villes, examiner l'évolution de la gouvernance communautaire en Chine (Read 2000) et améliorer la participation publique et la coordination du développement urbain sont devenus des enjeux cruciaux pour le gouvernement et les populations locales qui créent de nouvelles dynamiques de gouvernance urbaine dans une société confrontée à des espaces, des paysages, des économies et des modes de vie inédits. À ce titre, des expériences importantes, sur lesquelles nous reviendrons, ont été menées au niveau communautaire. Contrairement aux études existantes sur les communautés urbaines dans les villes chinoises et sur la participation politique de terrain, notre approche se concentre sur un nouveau type d'acteurs, les urbanistes. L'article aborde les dimensions politiques du rôle de ces professionnels dans les affaires communautaires ainsi que les débats académiques qui en découlent. Il montre que les conseils des urbanistes, au sens large, encouragent grandement la participation active des résidents. Pour accompagner le processus d'aménagement des communautés, les urbanistes partagent des connaissances professionnelles avec les résidents, organisent des ateliers sous forme de participation alternatif et favorisent le renforcement des capacités des habitants en politique. En outre, ils tentent d'intégrer ces demandes directement dans l'environnement institutionnel et facilitent les négociations entre les résidents et les autorités locales. Les urbanistes font figure de nouveaux médiateurs, remplaçant des institutions telles que le système administratif des bureaux du sous-district et du comité de quartier, et agissent comme un nouveau mécanisme visant à faire émerger une citoyenneté active dans la société chinoise et encourager la participation des citoyens à la gouvernance locale.

Le 16 août 2017, un article publié dans le *Quotidien du peuple* et intitulé « Il faut intensifier les expériences en matière d'urbanisation »³ présentait une opinion positive de la gouvernance des « communautés co-crées » (*gongtong dizao 共同締造*) pratiquée dans la communauté Mudan (*Mudan shequ 牡丹社區*) de la ville de Shenyang.

La communauté Mudan, qui a connu un fort développement dans les années 1970, est caractéristique des anciennes zones résidentielles chinoises avec une population vieillissante⁴ et un manque d'installations publiques. Sur la base de 721 suggestions de résidents locaux, un groupe de cinq urbanistes a aidé les résidents à rédiger 40 propositions de gouvernance communautaire, portant notamment sur l'installation de bancs publics, la construction d'une station de recyclage et le renforcement de la protection environnementale⁵. Cette pratique favorise une urbanisation participative au niveau communautaire, contrairement au système habituel de planification urbaine en Chine, dans lequel les décisions sont imposées par le haut. Les urbanistes travaillent en tant que médiateurs en se substituant au bureau du sous-district et à d'autres acteurs tels que les organisations sociales et les entreprises. Contrairement à ces organisations institutionnelles, les urbanistes entretiennent des relations plus égalitaires avec les résidents. Ils sont présentés comme un groupe non institutionnalisé disposant d'un savoir spécifique. Ils mobilisent la participation des habitants par le biais de relations sociales plutôt qu'au moyen d'instruments politiques ou administratifs, introduisant ainsi une nouvelle tendance dans les relations entre État et société. Un

nombre croissant de chercheurs et de décideurs chinois considèrent l'implication des urbanistes dans la gouvernance communautaire participative comme un modèle de gouvernance locale prometteur pour une Chine de plus en plus urbanisée. Cet article examine les « communautés co-crées » en tant que nouveau mode de gouvernance afin de comprendre comment la participation publique peut être évaluée en termes concrets et déterminer si le processus aboutit à la formation de nouvelles élites de la gouvernance locale. Il étudie l'implication des urbanistes dans la gouvernance communautaire ainsi que la répartition du pouvoir entre les différents acteurs ainsi que les implications pour la gouvernance locale en Chine.

La participation des urbanistes dans les « communautés co-crées »

Ces dernières années, de nombreuses communautés urbaines (*chengshi shequ 城市社區*) ont exploré le modèle d'« atelier pour une communauté co-crée » (*gongtong dizao gongzuofang 共同締造工作坊*). Ce cadre, caractérisé par une planification participative, permet aux urbanistes de mobiliser les résidents en fournissant un contenu et des méthodes clairs en matière de planification communautaire. Il a été testé à l'origine à Xiamen et à Shenyang de 2013 à 2016⁶, avant que le ministère du Logement et du Développement urbain et rural (*Zhonghua renmin gongheguo zhufang yu chengxiang jianshe bu 中華人民共和國住房與城鄉建設部*) n'étende le modèle à 15 villes dont Zhuhai⁷, Chengdu⁸, Changsha et Shanghai pour la fin de l'année 2017. Ces villes ont développé un éventail de pratiques participatives qui accordent toutes un rôle central aux urbanistes.

Il existe trois types d'urbanistes en Chine. Les premiers appartiennent au système institutionnel et sont des fonctionnaires (*gongwuyuan 公務員*) directement employés par des organismes gouvernementaux tels que le bureau de la Planification (*guihuaju 規劃局*). Le second type, auquel cet article s'intéresse plus particulièrement, comprend les urbanistes travaillant sur un projet communautaire et issus du secteur public ou d'institutions de recherche sur la planification (*guihuayuan 規劃院 / guihuasuo 規劃所*) ; ils ont généralement un statut d'« urbaniste professionnel enregistré » (*zhuce chengshi guihuashi 註冊城市規劃師*). Le troisième type comprend des urbanistes volontaires (*guihuashi zhiyuanyzhe 規劃師志願者*) qui participent à la planification mais sans relever d'une institution officielle.

Les expériences de planification urbaine communautaire se divisent principalement en trois étapes⁹. Nous nous référons aux pratiques de la com-

3. He Yong 何勇, « 搞試點要會捏硬柿子 » (Gao shidian yao hui nie ying shizi, Lorsque l'on conduit une expérience, il faut toujours choisir le cas le plus difficile), *Quotidien du peuple*, 16 août 2017, <http://opinion.people.com.cn/n1/2017/08/16/c1003-29472744.html> (consulté le 20 juillet 2018).

4. Environ 32 % de ses 10 269 résidents sont des personnes âgées.

5. « 牡丹社區的幸福密碼 » (Mudan shequ de xingfu mima, Le code du bonheur de la communauté de Mudan), *Sohu*, 30 juin 2017, http://www.sohu.com/a/153227664_586137 (consulté le 20 juillet 2018).

6. « 美麗廈門共同締造：廈門探索社區管理新模式 » (Meili Xiamen gongtong dizao: Xiamen shi tansuo shequ guanli xin moshi, Créer du vivre ensemble : Xiamen explore un nouveau modèle de gestion communautaire), *China Daily*, 26 décembre 2013, http://www.chinadaily.com.cn/dfpd/fj/2013-12/26/content_17199378.htm (consulté le 24 juillet 2018).

7. « 珠海市參與式社區規劃試點路徑與體會 » (Zhuhai shi canyushi shequ guihua shidian lujing yu tihui, Processus pilote et expériences de la planification communautaire participative à Zhuhai), *Sohu*, 9 janvier 2018, http://www.sohu.com/a/215533253_611316 (consulté le 26 juillet 2018).

8. Quartier Qingyang de Chengdu, « 談社區營造 » (Tan shequ yingzao, À propos de la construction de la communauté), 15 mars 2018, http://jcp.chengdu.gov.cn/qingyangqu/taishenglujiadao/detail.html?url=/qingyangqu/xiaoguanmiaoshequ/300109/9777331_detail.html (consulté le 28 juillet 2018).

9. « 珠海市參與式社區規劃試點路徑與體會 » (Zhuhai shi canyushi shequ guihua shidian lujing yu tihui, Processus pilote et expériences de la planification communautaire participative à Zhuhai), *Sohu*, 9 janvier 2018, http://www.sohu.com/a/215533253_611316 (consulté le 26 juillet 2018).

munauté de Mudan¹⁰ pour illustrer ce processus. Tout d'abord, les urbanistes et les universitaires effectuent des enquêtes sur le terrain au sein de la communauté, recueillent des informations détaillées et rendent des rapports aux autorités locales, en particulier au gouvernement municipal, établissant ainsi un lien entre le gouvernement et la communauté. Par exemple, à plusieurs reprises depuis février 2017, des urbanistes de l'Institut de recherche pour l'urbanisation et de l'Institut de recherche en conception et aménagement des espaces ruraux et urbains de l'Université Sun Yat-sen se sont rendus dans la communauté de Mudan pour recueillir des données pertinentes sur son environnement, sa situation, son histoire et ses résidents afin d'acquiescer une vision générale des problèmes existants de la communauté, qui se divisent en quatre catégories principales : la rénovation de la rue Mudanjiang ; l'aménagement des parties communes ; la reconstruction des logements ; et les installations publiques¹¹. Deuxièmement, les urbanistes ont eu accès aux communautés par le biais d'enquêtes et d'échanges individuels pour mieux dialoguer avec les citoyens et les aider à définir leurs souhaits en matière d'urbanisme, sans se référer à des directives politiques explicites. Le rôle des urbanistes à ce stade était de soutenir les résidents sur un plan technique en développant leurs idées. Les urbanistes ont par exemple organisé des débats avec les résidents ; construit des maquettes de bâtiments pour les aider à localiser les problèmes facilement et avec précision ; réalisé des vidéos et des présentations PowerPoint pour faciliter la communication ; incité les résidents à réfléchir aux problèmes et aux solutions ; et dispensé des formations sur la planification communautaire¹². Troisièmement, les résidents ont pris les décisions finales sur les projets communautaires – par exemple à travers des expositions des différents projets ou des votes sur les propositions mises en forme par les urbanistes – afin d'accroître l'acceptabilité des résultats de la planification participative par la communauté. Ces décisions ont ensuite été validées par le gouvernement et mises en œuvre.

Les urbanistes ont joué un rôle clé dans cette expérimentation. La communauté est devenue un lieu où les urbanistes, les gouvernements et les résidents gèrent et travaillent ensemble. Dans le processus de planification, les interactions entre le bureau du sous-district¹³ (*jiedao banshichu* 街道辦事處), le comité de quartier¹⁴ (*juweihui* 居委會), les urbanistes¹⁵ et les résidents réinventent leurs rôles dans les affaires publiques locales. Cet article cherche ainsi à analyser le rôle des urbanistes dans le processus de planification urbaine au niveau du quartier.

À l'heure actuelle, cependant, les comités de quartier ou les bureaux du sous-district continuent d'agir en tant que médiateurs. La planification urbaine en Chine a longtemps été dominée par les autorités publiques et il existe un manque de communication sur la planification urbaine entre le bureau de la Planification et les résidents. Tandis que certains chercheurs soutiennent que le contrôle gouvernemental sur les citoyens s'est desserré et que le comité de quartier devient plus un organisme de services qu'un instrument de contrôle, la plupart des spécialistes de la gouvernance urbaine affirment que les relations entre les gouvernements et les citoyens sont devenues plus dynamiques précisément parce que le contrôle gouvernemental s'est vu renforcé à travers les fonctions des comités de quartier. Par conséquent, la nature de la planification urbaine participative au niveau de la communauté peut être incertaine, la planification étant initiée par les urbanistes (pouvant être institutionnels) et ses objectifs étant de laisser les résidents prendre des décisions (pouvant être non institutionnelles). Le rôle des urbanistes est plus complexe. Avant de répondre à la première question de recherche – la « communauté co-créée » peut-elle être considérée comme un nouveau modèle de gouvernance locale ? –, nous passerons brièvement en revue l'évolution historique de la gouvernance locale en Chine.

La gouvernance locale dans les communautés chinoises : de la gestion à la participation

Depuis la fondation de la république populaire de Chine (RPC) en 1949, le bureau du sous-district et le comité de quartier sont les organes de bases chargés de la gestion publique des villes au niveau communautaire. Ils aident à organiser des élections et assurent des fonctions de gestion publique essentielles, telles que l'enregistrement des naissances et des mariages, ainsi que des services publics de base. Avec l'intensification de l'urbanisation chinoise, le comité de quartier s'est progressivement « désinstitutionnalisé » en passant de la mise en œuvre du contrôle politique à la fourniture de services publics. Nous soutenons que la gouvernance locale dans les communautés chinoises s'est éloignée de la gestion à proprement parler pour encourager la participation des citoyens au cours de plusieurs étapes.

Premièrement, les services de base et les fonctions de gestion du bureau du sous-district et du comité de quartier ont fait l'objet d'une série de réformes à la fin du XX^e siècle. En 1995, le ministère des Affaires civiles (*minzhengbu* 民政部) a publié des directives pour la création de comités de quartier et exhorté les communautés à fournir divers services publics tels que l'éducation (Jin 1996) et les soins médicaux (Song et Liuyun 2000). Cela a permis une transition en douceur du système des *danwei* à un système de services basés sur la communauté après l'application de la politique de réforme et d'ouverture lancée en 1978. Le bureau du sous-district et le comité de quartier ont assumé les principales responsabilités en matière de développement communautaire (Bray 2005) en fournissant des services publics tels que l'enseignement élémentaire et des installations telles que des cliniques. Ils ont en outre facilité les négociations lors des planifications dans la communauté, bien qu'ils soient rarement directement impliqués dans le processus d'aménagement.

Deuxièmement, au cours de la première décennie du XXI^e siècle, la formation de la gestion urbaine était caractérisée par un système de « gouvernement sur deux niveaux, de gestion sur trois niveaux, de réseau sur quatre niveaux » (*liangji zhengfu, sanji guanli, siji wangluo* 兩級政府, 三級管理, 四級網絡), avec des objectifs politiques principalement axés sur les relations entre les différents niveaux de gouvernement et les interactions entre les pouvoirs publics, les acteurs économiques et les citoyens. Comme le note He Yuhong (2002 : 26-7), les comités de quartier dépendaient simultanément du soutien et des instructions du gouvernement et des résidents pour gérer les affaires publiques, marquant ainsi le passage d'un système de gestion administrative par les bureaux du sous-district à un système semi-administratif où le comité de quartier est le principal opérateur de gestion urbaine en coopération avec le gouvernement (Audin 2008). L'opinion des habitants étant peu prise en compte par les autorités, cela a donné lieu à des conflits bien

10. « 社區治理, 人民日報為何點贊這個社區 ? » (Shequ zhili, *Renmin ribao* weihe dianzan zhe ge shequ?, Pourquoi le *Quotidien du peuple* commente-t-il la gouvernance de cette communauté ?), *Sohu*, 7 septembre 2017, http://www.sohu.com/a/190489084_656518 (consulté le 28 juillet 2018).

11. « 共同締造工作坊活動回顧 » (Gongtong dizao gongzuofang huigu, Examen des ateliers de co-création), département de géographie de l'Université Sun Yat-sen, 7 septembre 2017, <http://www.pmlue.com/article/2017/09/0723/204481228925.html> (consulté le 15 juillet 2018).

12. « 社區治理, 人民日報為何點贊這個社區 ? » (Shequ zhili, *Renmin ribao* weihe dianzan zhe ge shequ, Pourquoi le *Quotidien du peuple* commente la gouvernance de cette communauté ?), *Sohu*, 7 septembre 2017, http://www.sohu.com/a/190489084_656518 (consulté le 28 juillet 2018).

13. Le bureau du sous-district gère la division politique la plus petite de la Chine urbaine.

14. Selon la loi chinoise, le comité de quartier d'une communauté urbaine est une organisation autonome agissant auprès des résidents locaux.

15. Les urbanistes de cette catégorie sont principalement formés au département des sciences géographiques de l'Université Sun Yat-sen. Ils peuvent être considérés comme relevant du second type d'urbanistes présenté plus haut dans l'article.

documentés concernant plusieurs types de mobilisations en Chine urbaine (Wang 2012 ; Tan, Hao et Huang 2016 ; Zhao 2017).

Troisièmement, les évolutions récentes se sont concentrées sur la planification participative au niveau des comités de quartier. Depuis 2010, l'État central met l'accent sur ce système de gouvernance et accorde davantage d'attention au rôle des citoyens au niveau local. La planification participative est devenue un nouveau modèle de développement et de gestion urbaine, modèle fondé sur la négociation au niveau des comités de quartier et la participation des résidents. Cependant, Li Fangchen (2012) a constaté que la participation des résidents aux affaires publiques demeurait très limitée ; la plupart des participants étant des cadres gouvernementaux ou des entrepreneurs, et les résidents ne participant aux affaires publiques que lorsque leurs propres intérêts sont affectés.

Différents modèles de gouvernance communautaire participative ont été examinés par des spécialistes et décideurs publics. Cinq de ces modèles sont abordés dans cet article. Le premier est le modèle de Shanghai (*Shanghai moshi* 上海模式), caractérisé par une gouvernance sous la direction unifiée de divers administrateurs du Parti/gouvernement, tels que le comité du Parti du sous-district (*jiedao dangweihui* 街道黨委會), le bureau du sous-district et le comité de gestion urbaine (*chengshi guanli weiyuanhui* 城市管理委員會). Dans ce modèle, le bureau du sous-district jouit d'une plus grande autonomie dans la gestion des affaires urbaines locales. Deuxièmement, le modèle de Shenyang (*Shenyang moshi* 瀋陽模式) est caractérisé par l'autonomie de la communauté résidentielle (*shequ zizhi* 社區自治). Ce modèle envisage la communauté comme un lieu où les résidents partagent les mêmes intérêts et une identité commune. Sa gouvernance est donc placée sous la direction d'organisations communautaires autonomes (*shequ zizhi zuzhi* 社區自治組織) telles qu'un comité des membres de la communauté (*shequ chengyuan weiyuanhui* 社區成員委員會), d'un comité consultatif (*zixun weiyuanhui* 諮詢委員會) et d'autres associations. Le troisième est le modèle de Jiangnan (*Jiangnan moshi* 江漢模式), associant des éléments de gouvernance de la communauté et du gouvernement et fournissant un cadre souple pour leur coopération. Dans le quatrième modèle, appelé modèle de Baibuting (*Baibuting moshi* 百步亭模式), les entreprises jouent un rôle actif dans la gouvernance locale sous la direction conjointe des comités de résidents de la communauté résidentielle, du bureau de gestion immobilière (*wuye* 物業) et des comités de propriétaires (*yezhu weiyuanhui* 業主委員會). Enfin, le modèle de Tongling (*Tongling moshi* 銅陵模式) remplace les fonctions administratives du bureau du sous-district par une structure de gestion à trois niveaux (ville, district et communauté). Parallèlement aux modèles ci-dessus, les modèles de gouvernance communautaire varient d'un lieu à un autre et, avec eux, les processus de planification urbaine participative.

Transformation des relations au sein de la gouvernance communautaire

Il ressort clairement de la discussion ci-dessus que les institutions telles que le bureau du sous-district jouent un rôle moteur dans la gouvernance participative et que la mobilisation des urbanistes au service de la gouvernance communautaire est une réponse à l'évolution des relations entre les parties prenantes. Tout d'abord, le gouvernement local (en particulier municipal) continue de jouer un rôle de premier plan dans la planification. Sa capacité à communiquer avec les résidents et les autres acteurs s'avère donc plus que jamais primordiale. Les projets de planification qui concernent directement les résidents exigent la participation de ces derniers ; les équipes techniques gouvernementales ne suffisent pas pour prendre des décisions de

planification efficaces. Tous les résidents n'ont cependant pas les connaissances nécessaires en matière d'aménagement urbain. C'est pourquoi le développement d'une planification urbaine participative repose sur des urbanistes, disposant de connaissances professionnelles et capables de communiquer leur expertise au gouvernement comme aux habitants. Depuis 2013, le village de Ceng Cuo An, à Xiamen, est passé du statut de village périurbain à celui de village touristique et culturel grâce aux efforts d'urbanistes, d'universitaires et de résidents locaux¹⁶.

Deuxièmement, l'urbanisation rapide de la Chine a conduit des acteurs issus de milieux sociaux différents à vivre dans le même quartier, sans pour autant partager les mêmes intérêts. Pour autant, les comités de quartier étant historiquement de nature institutionnelle et réglementaire, il leur était difficile de jouer un rôle de médiateur dans la communauté. Dans ce contexte, il était urgent de trouver un nouveau médiateur pour mettre en contact les gouvernements et les résidents. À cette fin, les bureaux du sous-district et les comités de quartier ont de plus en plus mis en relation les résidents et les administrateurs, leur mission consistant à effectuer la transition entre les niveaux supérieurs et inférieurs afin de résoudre les problèmes des premiers et de stimuler la participation des derniers (Gui 2007). Ils reçoivent les instructions du niveau supérieur, les traduisent en vocabulaire accessible et les intègrent dans des actions pratiques par le biais d'une stratégie de compromis.

Troisièmement, les urbanistes se sont vus attribuer une fonction de plus en plus importante dans la gouvernance communautaire. Lors de plusieurs expériences, l'Institut de l'urbanisme, qui jouit d'un statut indépendant et dont les membres sont experts en planification, a été habilité à créer un processus de planification technique et participatif¹⁷. Dans le cadre d'une expérience de planification urbaine participative menée à Zhuhai en 2017, des urbanistes issus d'instituts de planification au niveau central ainsi que des experts de Canton et de Taiwan ont organisé une planification communautaire dans le centre-ville en accompagnant les habitants dans la conception de projets de planification axés sur la demande locale. Les urbanistes ont également coopéré avec des spécialistes de sciences sociales pour atteindre des objectifs sociaux, notamment le rétablissement de leur crédibilité auprès des citoyens locaux. Ni le gouvernement local ni le comité de quartier n'ont directement mis en œuvre les expériences à Zhuhai ; les résidents étaient les principaux décideurs, avec le soutien des urbanistes et des spécialistes. Le rôle dominant des urbanistes s'est ainsi accentué.

Les urbanistes travaillent en tant que nouveaux médiateurs, remplaçant le bureau du sous-district et d'autres acteurs tels que les organisations autonomes et les entreprises. Contrairement aux interactions hiérarchisées classiques entre les organisations institutionnelles et les résidents, les interactions entre urbanistes et résidents sont plus égalitaires. Bien que les urbanistes soient impliqués dans différents groupes, ils le sont en tant que groupe non institutionnel de professionnels. Ils mobilisent la participation des habitants via les relations sociales plutôt qu'avec des instruments politiques ou administratifs, introduisant ainsi une nouvelle tendance dans les relations entre l'administration et les citoyens. L'objectif spécifique de ce modèle est de répondre aux demandes et aux préférences des résidents grâce à leur participation directe à la planification de la communauté urbaine. Les nouveaux médiateurs agissent comme des facilitateurs réduisant les frictions entre les décisions descendantes et ascendantes en matière de planification. Dans

16. « 美麗廈門，共同締造 » (Meili Xiamen, gongtong dizao, Créer du vivre ensemble à Xiamen), *Sohu*, 10 décembre 2016, http://www.sohu.com/a/121171252_189668 (consulté le 15 juillet 2018).

17. « 珠海市參與式社區規劃試點路徑與體會 » (Zhuhai shi canyushi shequ guihua shidian lujing yu tihui, Processus pilote et expériences de la planification communautaire participative à Zhuhai), *Sohu*, 9 janvier 2018, http://www.sohu.com/a/215533253_611316 (consulté le 29 juillet 2018).

ce contexte, nous soutenons que cette configuration peut être comprise comme un nouveau modèle de gouvernance communautaire en Chine.

Tableau 1 : Acteurs, comportements et transition des rôles

Acteurs	Changement de comportement	Transition des rôles
Résidents	Consultation des rapports de planification – vote	Subordonné – Acteur dominant
Urbanistes	Conception – Enquête et planification	Mise en œuvre – Coordinateur
Organisations sociales ¹⁸	Mise en œuvre – Coopération pour l'enquête	Subordonné – Coopérateur
Gouvernement municipal	Formulation de plan – Mise en œuvre	Décideur – Fournisseur de services

Pérennité de la participation locale par l'intermédiaire des urbanistes

S'il est vrai que la participation des urbanistes a fait émerger un nouveau modèle de gouvernance communautaire en Chine, il est nécessaire de questionner la pérennité de ce modèle. Deux problèmes sont généralement soulevés.

Le premier concerne la nature de la participation publique. Arnstein (1969) a proposé la théorie de « l'échelle de la participation citoyenne » divisant cette dernière en huit niveaux. L'« apaisement », l'« information » et la « consultation » au plus bas de l'échelle ne constitue qu'une participation de forme dans la mesure où ils ont un impact limité sur les décisions publiques. Au contraire, le « partenariat » et le « contrôle citoyen » sont considérés comme ayant une véritable influence sur le gouvernement. Guidés par cette théorie, nous avons passé en revue les principaux types de participation publique dans les communautés co-crées et avons constaté que, bien que la participation des urbanistes-médiateurs ait éclairé plusieurs politiques gouvernementales, la plupart des activités de participation avaient lieu à un niveau inférieur. Par exemple, la plupart des activités menées à Zhuhai relevaient de la formation, de l'organisation de concours de photographies, de projets ou encore de débats¹⁹ ; mais le plan directeur de la communauté demeurait toujours principalement décidé par le gouvernement municipal.

Le second problème concerne la capacité des urbanistes. Pour parvenir à une participation effective, le rôle des urbanistes devrait idéalement dominer celui des citoyens ordinaires, afin de maintenir l'équilibre des intérêts des différents acteurs. Ainsi, les urbanistes ne devraient pas seulement être responsables devant les gouvernements, les promoteurs, les expéditeurs ou les futurs utilisateurs d'un espace donné, mais devraient également prendre en compte les besoins et les revendications des résidents actuels. Ainsi, les urbanistes ne sont pas uniquement des représentants techniques du gouvernement ou des promoteurs, mais agissent également en tant que médiateurs facilitant le débat public (Forester 1989). Avant que la véritable planification ne soit lancée, les urbanistes doivent prendre en compte des considérations politiques en assurant la médiation entre les acteurs et en maintenant l'équilibre entre les parties. Être médiateur nécessite une capacité de négociation, ce qui peut être problématique pour les urbanistes chinois, qui ont l'habitude de travailler pour des institutions et qui ont peu d'expérience en matière d'analyse et de débat politiques.

Visions universitaires sur la gouvernance urbaine locale et la planification participative

Malgré ces préoccupations, il est indéniable que les urbanistes répondent aux trois exigences mentionnées dans le modèle participatif – à savoir posséder des connaissances spécialisées facilitant une participation efficace ; maintenir la communication avec les résidents et les gouvernements par leur rôle de médiateur ; et articuler les intérêts des différents acteurs au cours du processus de planification participative (tableau 2). Ainsi, en tant que groupe professionnel, les urbanistes peuvent représenter des acteurs importants de la gouvernance locale.

Tableau 2 : Rôle des urbanistes dans la planification communautaire

	Interactions entre résidents et urbanistes	Urbanistes	Interactions entre urbanistes et gouvernement	Rôle des urbanistes et de leurs réseaux
Préparation	Auto-organisation ←		Projets autorisés ←	Popularisation des connaissances en urbanisme
Recherche	Enquête et retour ↔			Formation, diffusion des connaissances en urbanisme
Administration	Communication Collecte d'opinions ↔		Communication Collecte d'opinions ↔	Promotion des idées et plans des urbanistes
Mise en œuvre	←	Supervision	→	
Évaluation	Évaluation des résidents		Retour sur les évaluations →	Formulent des idées et plans de planification

L'éthique professionnelle et les normes juridiques développées par les groupes professionnels favorisent le développement d'un esprit public et social en action, des valeurs et de la confiance (Feng 2002). Cependant, de nombreux chercheurs (par exemple Yang 2009 ; Kang 2012) comprennent mal le rôle des groupes professionnels et ont une définition limitée des organisations sociales au niveau des quartiers car ils estiment qu'elles sont uniquement établies par les résidents pour défendre leurs propres intérêts. Ces chercheurs ont donc largement ignoré l'influence des groupes professionnels sur la gouvernance communautaire. Xia Jianzhong a défini les organisations sociales de manière plus large, en y incluant toutes les organisations – ONG et groupes professionnels – formées à l'échelle du quartier (Xia et Zhang 2012 ; Gao 2014). Néanmoins, la plupart des recherches se concentrent sur le développement et l'histoire des organisations sociales au niveau national plutôt qu'au niveau du quartier.

Zhang Zhengzhou et Tian Wei (2017) ont analysé la réforme des quartiers par le biais de la « gouvernance de réseau » qui intègre le travail social de l'administration et du comité de quartier en mettant les travailleurs sociaux sur le devant de la scène de la gouvernance locale en Chine urbaine. Pour Song Daolei (2017 : 172-9), la gouvernance locale en Chine est passée de la mobilisation des ressources naturelles à la mobilisation des ressources humaines, puis à la mobilisation de la spécialisation. Ainsi, des problèmes croissants ne peuvent être résolus par les gouvernements, les comités de quartier ou les résidents seuls, mais nécessitent la participation d'un ou de plusieurs acteurs spécialisés. Les urbanistes, tels que présentés dans cet article, assurent une fonction de groupe professionnel dans la gouvernance

18. Les organisations sociales sont les comités de quartier, les comités consultatifs, etc.

19. « 珠海市參與式社區規劃試點路徑與體會 » (Zhuhai shi canyushi shequ guihua shidian lujing yu tihui, Processus pilote et expériences de la planification communautaire participative à Zhuhai), Sohu, 9 janvier 2018, http://www.sohu.com/a/215533253_611316 (consulté le 31 juillet 2018).

locale en pesant sur la planification communautaire et en fournissant des services de médiation essentiels.

Par ailleurs, l'évolution de la planification nous invite à analyser de nouvelles formes d'élitisme dans la transformation de la gouvernance locale en prêtant attention à la place des urbanistes dans ce processus. L'étude de la planification participative en Chine met en lumière le rôle des urbanistes dans l'évolution de la gouvernance locale. Les urbanistes étant à la fois techniquement et socialement qualifiés, cela signifie que de nouveaux canaux institutionnels qui leur seront réservés doivent être intégrés à la gouvernance communautaire. Dans le même temps, Yao Hua et Wang Yanan (2010) assurent qu'une plus grande participation des citoyens dans les quartiers n'est possible que si les résidents chinois jouent un rôle accru dans les affaires publiques locales. Dans cette perspective, les urbanistes sont de nouveaux acteurs clés de la gouvernance de quartier dans la mesure où ils aident les résidents à exprimer leurs propres opinions tout en remplissant une fonction sociale et en favorisant la confiance à travers une planification participative (Xu et Wang 2008). Dans un contexte où ce mode de planification est mis en avant, ils forment peut-être à cet égard les nouvelles élites de la gouvernance locale chinoise.

Conclusion

Dans un contexte d'évolution de la gouvernance locale de la gestion vers la participation en Chine, l'implication des urbanistes dans la planification communautaire s'est largement intensifiée ces dernières années, comme en témoigne le nombre croissant de projets communautaires expérimentaux, principalement concentrés dans des provinces plus développées et menés en étroite coopération avec les universités. Des organismes d'enseignement supérieur, tels que l'Institut de géographie et de planification, ont créé leurs propres centres de recherche sur la planification et ont joué un rôle actif en envoyant des urbanistes participer à des projets de planification urbaine. Comme le montrent les études de cas, les urbanistes travaillent avec le gouvernement ou les bureaux des sous-districts et mettent leurs connaissances professionnelles au profit des résidents dans le cadre d'un processus consultatif susceptible de transformer la gouvernance locale. Les urbanistes

font office de nouveaux médiateurs, prenant la place des bureaux des sous-districts et d'autres anciennes institutions administratives. D'une part, ils transfèrent les informations et les décisions du gouvernement aux résidents de manière opportune et moins procédurière ; de l'autre, ils écoutent les résidents, fournissent des conseils professionnels et demandent des retours au gouvernement, ce qui atténue les conflits entre les autorités et les administrés ou permet de les résoudre plus efficacement. De ce fait, la participation des urbanistes donne naissance à un nouveau modèle de gouvernance locale où de nouvelles élites techniques assurent la double fonction de conseiller professionnel et de lien entre gouvernements et résidents dans un double mouvement descendant et ascendant.

Cependant, la participation publique à la planification fait apparaître une approche nouvelle, spécialisée et technique de la participation (Warren 2009). Les urbanistes-facilitateurs de cette planification sont dépolitisés et encouragent la participation habitante en identifiant les problèmes techniques et en mobilisant leurs connaissances professionnelles. Les demandes des résidents en matière d'infrastructures publiques ont été mieux représentées dans les projets urbains concrets suite à l'intégration des urbanistes dans la communauté. Cette nouvelle forme de participation a élargi le rôle des urbanistes entre les autorités publiques et les habitants de la communauté. Cette expérience dépolitisée est devenue un outil de gouvernance important dans un contexte d'évolution des formes de l'urbanisation et d'émergence de nouvelles élites locales dans la vie publique chinoise.

■ Traduit par Camille Richou.

■ Liao Liao est chercheuse associée à l'École d'administration publique de l'Université normale de Chine du Sud, à Canton (l_liao@hotmail.com).

■ Chong Zhang (auteur correspondant) est maître de conférences à l'École de politiques et d'administration publique de l'Université de Technologie du Zhejiang, Hangzhou (616zhangchong@163.com).

■ Jianfeng Feng est maître de conférences à l'École en administration publique de l'Université d'économie et de finances du Guangdong, à Canton (fengjianfeng987@126.com).

Références

ARNSTEIN, Sherry R. 1969. « A Ladder of Citizen Participation ». *American Institute of Planners* 35 (4) : 216-24.

AUDIN, Judith. 2008. « Le quartier, lieu de réinvention des relations État-société en Chine urbaine : l'exemple des comités de résidents à Pékin ». *Raisons politiques* 1 : 107-17.

AUDIN, Judith, et Jérôme DOYON. 2019. « Les corps politiques intermédiaires de l'État-parti : sociologie des organisations de masse et de base dans la Chine contemporaine ». *Perspectives chinoises* 2 (147) : 3-8.

BRAY, David. 2005. *Social Space and Governance in Urban China: The Danwei System from Origins to Reform*. Stanford : Stanford University Press.

BRAY, David. 2006. « Building "Community": New Strategies of Governance in Urban China ». *Economy and Society* 35 (4) : 530-49.

FENG, Gang 馮鋼. 2002. « 整合與鏈合 – 法人團體在當代社區發展

中的地位 » (Zhenghe yu lianhe – Faren tuanti zai dangdai shequ fazhan zhong de diwei, Intégration et lien : Le statut des entités corporatives dans le développement des communautés). *社會學研究* (Shehuixue yanjiu, Sociological Research) 4 : 7-14.

FORESTER, John. 1989. *Planning in the Face of Power*. Berkeley et Los Angeles : University of California Press.

GAO, Hong 高紅. 2014. « 城市基層合作治理視域下的社區公共性重構 » (Chengshi jiceng hezuozhili shiyu xia de shequ gonggongxing chonggou, La reconstruction publique communautaire du point de vue de la gouvernance coopérative au niveau local). *南京社會科學* (Nanjing shehui kexue, Nanjing Social Sciences) 6 : 88-95.

GUI, Yong 桂勇. 2007. « 鄰里政治：城市基層的權力操作策略與國家-社會的粘連模式 » (Linli zhengzhi: chengshi jiceng de quanli caozuo celue yu guojia-shehui de zhanlian moshi, Politique des quartiers : stratégies de pouvoir au niveau urbain local et le modèle de l'adhésion entre État et société). *社會* (Shehui, Société) 6 : 102-26.

- HE, Yuhong 何玉宏. 2002. « 城市社區管理淺探 » (Chengshi shequ guanli qiantan, Gestion urbaine communautaire). *改革與開放* (Gaige yu kaifang, Reform and Opening-up) 4 : 26-7.
- HEBERER, Thomas, et Christian GÖBEL. 2011. *The Politics of Community Building in Urban China*. Londres : Routledge.
- HOFFMAN, Lisa M. 2014. « The Urban, Politics and Subject Formation ». *International Journal of Urban and Regional Research* 38 (5) : 1576-88.
- JIN, Hui 金輝. 1996. « 上海城市社區參與基礎教育辦學體制改革若干問題的探討 » (Shanghai chengshi shequ canyu jichu jiaoyu banxue tizhi gaige ruogan wenti de tantao, Discussion sur plusieurs problèmes de la participation urbaine communautaire à Shanghai dans le cadre de la réforme du système éducatif de base). *上海教育科研* (Shanghai jiaoyu keyan, Educational and Scientific Research in Shanghai) 1 : 17-21.
- KANG, Xiaoqiang 康曉強. 2012. « 社區社會組織與社區治理結構轉型 » (Shequ shehui zuzhi yu shequ zhili jiegou zhuanxing, Organisations sociales communautaires et transformation de la gouvernance communautaire). *北京工業大學學報 (社會科學版)* (Beijing gongye daxue xuebao (shehui kexue ban), Journal of Beijing University of Technology (Social Science Edition)) 12 (3) : 22-5+34.
- LI, Fangchen 李芳晨. 2012. « 國外公眾參與型社區公共空間設計研究 » (Guowai gongzhong canyuxing shequ gonggong kongjian sheji yanjiu, Recherche sur la participation publique de la communauté dans des pays étrangers). *大連理工大學 (Dalian ligong daxue, Dalian University of Technology)*.
- READ, Benjamin L. 2000. « Revitalizing the State's Urban Nerve Tips ». *The China Quarterly* (septembre) 163 : 806-20.
- SONG, Daolei 宋道雷. 2017. « 轉型中國的社區治理：國家治理的基石 » (Zhuanxing Zhongguo de shequ zhili, Gouvernance communautaire dans la Chine en transition : la fondation de la gouvernance étatique). *復旦學報 (社會科版)* (Fudan xuebao (shehuikeban), *Journal of Fudan* (Social Science Edition)) 59 (3) : 172-9.
- SONG, Shunpeng 宋順鵬. 2000. « 大連市社區衛生服務現狀與發展對策研究 » (Dalian shi shequ weisheng fuwu xianzhuang yu fazhan duice yanjiu, Recherche au sujet de l'état actuel et de la stratégie de développement des services de santé communautaires à Dalian). *中國初級衛生保健* (Zhongguo chujie weisheng baojian, Primary Health Care in China) 7 : 25-8.
- TANG, Shuangshuang, Pu HAO, et Xianjin HUANG. 2016. « Land Conversion and Urban Settlement Intentions of the Rural Population in China: A Case Study of Suburban Nanjing ». *Habitat International* : 149-58.
- WANG, Juan. 2012. « Shifting Boundaries between the State and Society: Village Cadres as New Activists in Collective Petition ». *The China Quarterly* (septembre) 211 : 697-717.
- WARREN, Mark E. « Governance-driven Democratization ». *Critical policy studies* 3 (1) : 3-13.
- XIA, Jianzhong 夏建中, et ZHANG Juzhi 張菊枝. 2012. « 我國城市社區社會組織的主要類型與特點 » (Woguo chengshi shequ shehui zuzhi de zhuyao leixing yu tedian, Principaux types et caractéristiques des organisations sociales dans les communautés chinoises). *城市觀察* (Chengshi guan cha, City observation) 2 : 25-35.
- XU, Xiaofang 徐曉芳, et WANG Shuangfeng 汪雙鳳. 2008. « 社會資本領域下的社區居民參與研究 » (Shehui ziben lingyu xia de shequ canyu yanjiu, Recherche sur la participation des habitants dans la communauté dans le champ du capital social). *政治學研究* (Zhengzhixue yanjiu, Political Studies) 3.
- YANG, Guihua 楊貴華. 2009. « 轉換居民的社區參與方式, 提升居民的自組織參與能力城市社區自組織能力建設研究 » (Zhuanhuan jumin de shequ canyu fangshi, tisheng jumin de zi zuzhi canyu nengli-chengshi shequ zi zuzhi nengli jianshe jing yanjiu, Évolution des styles de participation des habitants dans la communauté et amélioration de la capacité de la participation auto-organisatrice des habitants : une étude sur la voie de construction des capacité d'auto-organisation dans les communautés urbaines). *復旦學報 (社會科版)* (Fudan xuebao (shehuikeban) *Journal of Fudan* (Social Science Edition)) 1 : 127-33.
- YAO, Hua 姚華, et WANG Yanan 王亞南. 2010. « 社區自治：自主性空間的缺失居民參與的困境, 以上海市 J 居委會「議行分社」的實踐過程為個案 » (Shequ zizhi: zizhuxing kongjian de qieshi jumin canyu de kunjing, yi Shanghai shi J juweihui "yixing fenshe" de shijian guocheng wei ge'an, L'autonomie communautaire : le dilemme de la participation des habitants face au manque d'espace autonome. Une étude de cas sur les pratiques du comité de résidents du quartier J à Shanghai). *社會科學戰線* (Shehui kexue zhanxian, Social sciences front) 8.
- ZHANG, Jingen 張緊跟. 2016. « 從行政賦權到法律賦權：參與式治理創新及其調適 » (Cong xingzheng fuquandao falü fuquan: canyushi zhili chuanguanxin jiqi tiaoshi, De l'empowerment administratif à l'empowerment légal : innovation et ajustement de la gouvernance participative). *四川大學學報 (哲學社會科學版)* (Sichuan daxue xuebao (zhexue shehui kexue ban, Journal of Sichuan University (Philosophy and Social Sciences Edition)) 6 : 20-9.
- ZHANG, Zhengzhou 張正州, et Wei TIAN 田偉. 2017. « 政社整合：城市社區自治組織的再造嘗試 基于XL社區網格化管理服務改革實踐 » (Zhengshe zhenghe: chengshi shequ zizhi zuzhi de zaizao changshi-jiyu XL shequ wanggehua guanli fuwu gaige shijian, Intégration politique et sociale : une tentative de reconstruction des organisation autonomes dans les communautés urbaines : le cas de la réforme du service de gestion dans la communauté XL). *中共福建省委黨校學報* (Zhonggong Fujian shengwei dangxiao xuebao, Journal of Fujian Provincial Party School of the CPC) 9 : 56-63.
- ZHAO, Pengjun. 2017. « An "Unceasing War" on Land Development on the Urban Fringe of Beijing: A Case Study of Gated Informal Housing Communities ». *Cities* 60 : 139-46.